



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-  
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

# Prop. 79 L

(2010–2011)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven

*Tilråding fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet av 25. mars 2011,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet legger med dette fram forslag til endringer i lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) og lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven).

Formålet med introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap er å styrke innvandreres forutsetninger for å kunne delta aktivt i yrkes- og samfunnslivet. Å kunne bruke språket skriftlig og muntlig er en av de viktigste forutsetningene for å kunne delta i samfunnet. Språket er nødvendig for å kunne argumentere, engasjere seg i det politiske liv, skaffe seg informasjon og konkurrere om arbeid. Å tilrettelegge for at innvandrere med lite eller ingen forkunnskaper i norsk lærer seg språket, er også viktig for at samfunnet skal få del i og dra nytte av deres ressurser og erfaringer, og for å motvirke marginalisering, og andre former for utestenging i samfunnet.

Utgangspunktet for regjeringens integreringspolitikk er at den enkelte innvandrers selv har et ansvar for å delta aktivt i samfunnet. Plikten til å delta i hhv. introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap signaliserer en berettiget forventning om at innvandrere som har til hensikt å ta varig opphold i landet, søker å tilegne seg grunnleggende ferdigheter i norsk og

kunnskaper om det norske samfunnet. Dette ble understreket ved innføringen av rett og/eller plikt til deltakelse i opplæring norsk og samfunnskunnskap, og ved at gjennomført norskopplæring ble innført som et nytt vilkår for innvilgelse av permanent oppholdstillatelse og for erverv av norsk statsborgerskap.

Forslagene om endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven som fremmes i denne proposisjonen er:

- innføring av obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap,
- utvidelse av omfanget av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap,
- utvidelse av personkretsen som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet,
- innføring av statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av introduksjonsloven og Nasjonalt introduksjonsregister (NIR),
- utvidelse av vilkåret om å gjennomføre opplæring i norsk og samfunnskunnskap for å få permanent oppholdstillatelse, og
- utvidelse av vilkåret om å gjennomføre norskopplæring for å få norsk statsborgerskap.

I det følgende gis det en kort oversikt over hovedinnholdet i proposisjonen.

I *kapittel 2* beskrives bakgrunnen for lovforslagene. I tillegg beskrives evalueringen av introduksjonsordningen og evalueringen av opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

I *kapittel 3* drøftes forslag om innføring av obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap.

I *kapittel 4* drøftes forslag om utvidelse av omfanget av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra 300 til 600 timer.

I *kapittel 5* drøftes forslag om utvidelse av personkretsen som har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet.

I *kapittel 6* drøftes forslag om innføring av statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av introduksjonsloven og NIR og plikt til internkontroll for kommunene med ordningene i introduksjonsloven, introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

I *kapittel 7* drøftes forslag om endring av vilkåret for å få permanent oppholdstillatelse. Dette gjelder endring i gjennomføringskravet for innvilgelse av søknad om permanent oppholdstillatelse etter lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) til 600 timer. Endringen er en følge av at retten og plikten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap øker fra 300 til 600 timer.

I *kapittel 8* drøftes forslag om endring av vilkåret for å få norsk statsborgerskap. Dette gjelder endring i gjennomføringskravet for innvilgelse av norsk statsborgerskap for de som har rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven fra 300 til 600 timer.

I *kapittel 9* gis merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget.

- overføringsflyktninger, jf. utlendingsloven § 35 tredje ledd
- personer med kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, jf. utlendingsloven § 39
- personer som er innvilget fornybar oppholdstillatelse på grunnlag av søknad om asyl, jf. utlendingsloven § 38 første ledd, og
- familiemedlemmer til de ovennevnte gruppene.

Ovennevnte grupper har både rett og plikt til å delta i et helårig introduksjonsprogram på fulltid.

Introduksjonsprogrammet skal minst inneholde norskopplæring, opplæring i samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Hver enkelt deltaker skal ha et individuelt tilpasset introduksjonsprogram, basert på vedkommendes bakgrunn og kvalifiseringsbehov. Deltakelse i introduksjonsprogram gir rett til introduksjonsstønning tilsvarende to ganger folketrygdens grunnbeløp (G) på årsbasis.

#### *Opplæring i norsk og samfunnskunnskap*

Fra og med 1. september 2005 fikk voksne innvandrere gjennom introduksjonsloven rett og/eller plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Personer mellom 16 og 55 år som har en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven har rett og plikt til deltakelse i 300 timer gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Flyktninger, personer som har fått opphold på humanitært grunnlag, personer som har fått opphold i en massefluktsituasjon, overføringsflyktninger, personer med oppholdstillatelse som familiemedlemmer til de gruppene som er nevnt foran og personer med oppholdstillatelse som familiemedlemmer til norske og nordiske borgere har rett og plikt til deltakelse i 300 timer gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Personer mellom 55 og 67 år som tilhører en av de nevnte gruppene har rett, men ikke plikt til opplæring. Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-/EFTA-området og deres voksne familiemedlemmer har plikt til å delta i 300 opplæring i norsk og samfunnskunnskap, uten rett til å få opplæringen gratis.

Den enkeltes plikt omfatter 250 timer opplæring i norsk og 50 timer opplæring i samfunnskunnskap på et språk deltakerne forstår. Kommunene på sin side har en tilsvarende plikt til å gi 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og kommunene har også plikt til å tilby dem som omfattes av rett til opplæring inntil 2 700 timer

## **2 Bakgrunnen for lovforslagene**

### **2.1 Kort om ordningene i introduksjonsloven**

#### *Introduksjonsordningen*

Fra og med 1. september 2004 gjelder introduksjonsloven som en obligatorisk ordning for alle kommuner. Loven pålegger alle kommunene en plikt til å sørge for introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere som er bosatt i kommunen og som omfattes av introduksjonslovens personkrets.

Personer mellom 18 og 55 år med følgende oppholdsgrunnlag etter utlendingsloven omfattes av rett og plikt til deltakelse i introduksjonsordningen, forutsatt at de er nyankomne og at de har behov for grunnleggende kvalifisering:

- Asyl, jf. utlendingsloven § 28

ytterligere opplæring ved behov. Kommunens plikt til å tilby opplæring gjelder i fem år. Den enkeltes individuelle rett til opplæring består i tre år fra retten oppstår, og all opplæring må være gjennomført innen fem år. Opplæringen skal tilrettelegges individuelt og tilpasses den enkeltes forutsetninger og behov for opplæring<sup>1</sup>.

## 2.2 Evaluering av introduksjonsordningen

På oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet slutførte Forskningsstiftelsen Fafo i samarbeid med Institutt for Samfunnsforskningen (ISF) en omfattende evaluering av introduksjonsordningen høsten 2007<sup>2</sup>. Evalueringen skulle kartlegge hvorvidt introduksjonsordningen (introduksjonsprogram og introduksjonsstønad) er implementert i kommunene, om de sentrale virkemidlene i introduksjonsloven virker etter hensikten, og om ordningen har de forventede effekter i forhold til formålet om å styrke deltakernes mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.

Evalueringens hovedfunn er at de viktigste elementene i introduksjonsloven i stor grad er iverksatt i de kommunene som bosetter flyktninger. De fleste starter i program innen tre måneder etter bosetting i kommunen, blir kartlagt og får en individuell plan. De fleste kommunene tilbyr helårig program på fulltid til sine deltakere, men i en rekke kommuner er det utfordrende å sikre en variasjon i tilgjengelige tiltak som gir muligheter til reell individuell tilpasning for alle deltakerne. Dette er særlig en stor utfordring for små kommuner. Selv om det store bildet er positivt, viser evalueringen likevel at flere kommuner ikke oppfyller de minstekrav som loven stiller. Eksempler på dette er at ikke alle kommuner tilbyr program innen tre måneder etter bosetting, ikke tilbyr fulltidsprogram, ikke tilbyr tiltak som forbereder for deltakelse i arbeidslivet, eller ikke oppfyller kravet om å tilpasse programmet til den enkeltes kvalifiseringsbehov. På bakgrunn av funn i evalueringen foreslås det i denne proposisjonen å innføre statlig tilsyn med kommunenes virksomhet etter introduksjonsloven. Det foreslås også å innføre plikt for kommunen til å føre internkontroll med de samme forvaltningsområdene som vil bli underlagt statlig tilsyn, se kapittel 6.

## 2.3 Evaluering av opplæring i norsk og samfunnskunnskap

På oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet ble opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere evaluert av Rambøll Management i 2007<sup>3</sup>. Flere av høringsforslagene er en oppfølging av funnene og anbefalingene i evalueringen.

Funn i evalueringen tyder på at det legges noe større vekt på progresjon og gjennomstrømning i opplæringen etter innføringen av rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap 1. september 2005. Det stilles ifølge kommunene større krav til at deltakerne skal gjennomføre den frivillige avsluttende prøven. Antallet som går opp til norskprøver har økt etter innføringen. Omleggingen av tilskuddordningen som fulgte parallelt med innføringen av rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, antas å ha bidratt til økt gjennomstrømning og effektivitet, og det er særlig resultattilskuddet som bidrar til dette. Rambøll Management anbefaler å bygge videre på insentiver som øker andelen deltakere som går opp til avsluttende prøver. I kapittel 3 beskrives forslaget til innføringen av obligatoriske avsluttende prøver.

Evalueringen viser at å fastsette et bestemt antall timer på opplæringen i norsk og samfunnskunnskap blir oppfattet som hensiktsmessig av kommunene. Det bidrar til at det blir lagt større vekt på progresjon og en økt bevissthet rundt omfang, opplæringsbehov og ressursbruk. Kommunene oppgir imidlertid at svært mange deltakere har behov for mer enn 300 timer opplæring. Selv deltakere med rask progresjon har ifølge kommunene behov for opp mot 850-1000 timer norskopplæring totalt. Personer med størst opplæringsbehov oppgis å kunne trenge mer opplæring. Evalueringen viser videre at et flertall av kommunene tilbyr opplæring utover 300 timer til alle som har behov for det. Store kommuner tilbyr dette i større grad enn små kommuner. Som en oppfølging av evalueringens funn om timeomfang, foreslås nå en utvidelse av retten og plikten til opplæring fra 300 til 600 timer, se kapittel 4.

I evalueringen ble kommunenes oppfyllelse av kravene i introduksjonsloven og i læreplanen, som er en forskrift til introduksjonsloven, undersøkt. Overordnet sett viser evalueringen at implemente-

<sup>1</sup> Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

<sup>2</sup> Kavli, Hagelund og Bråthen (2007): Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Fafo-Rapport 2007:34.

<sup>3</sup> Rambøll Management (2007): Evaluering av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og implementeringen av rett og/eller plikt til slik opplæring

ringen av opplæringen er godt i gang i kommunene. På enkelte områder er det imidlertid mangelfull overholdelse av krav i lov- og forskrift. Evalueringen viser at det er mangler i utarbeiding av individuelle planer, at kommunene ikke alltid tilbyr samfunnskunnskap på et språk innvandreren forstår på et tidlig tidspunkt i opplæringsforløpet, og at ikke alle får det omfanget av opplæring de har behov for. Individuell tilrettelegging av opplæringen er en stor utfordring, særlig i små kommuner. Med bakgrunn i disse funnene, sammenholdt med funnene i evalueringen av introduksjonsordningen (se pkt. 2.2), fremmes det forslag om innføring av statlig tilsyn og plikt for kommunen til å føre internkontroll. Dette skal bidra til å redusere risikoen for lovbrudd og styrke deltakernes rettsikkerhet, se kapittel 6.

For øvrig tydeliggjorde evalueringen at særlig de små kommunene har problemer med å ivareta de forpliktelser som introduksjonsloven pålegger dem innenfor rammen av den tilskuddsordningen som ble innført i 2005. For å kompensere for den vanskelige økonomiske situasjonen for små kommuner, er det etablert en ordning med grunnstilsudd for alle kommuner med 1-150 personer i personkretsen for rett og plikt eller rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap og tilskuddet blir utbetalt over tre år i stedet for fem år.

## 2.4 Høringen

Forslagene i denne proposisjonen har vært på høring. Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte 25. juni 2009 ut høringsbrev med forslag til endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven. Innholdet i høringsbrevet blir presentert i tilknytning til de enkelte forslag til lovendringer.

## 2.5 Høringsinstansene

Forslagene ble sendt på høring til følgende institusjoner og organisasjoner:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet  
Datatilsynet  
Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI)  
Fylkeskommunene  
Fylkesmennene  
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)  
Kommunene  
Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)  
Politiets sikkerhetstjeneste  
Regjeringsadvokaten

Riksrevisjonen  
Sivilombudsmannen  
Statens råd for funksjonshemmede  
Sysselmannen på Svalbard  
Utlendingsdirektoratet (UDI)  
Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk (Vox)

Afrikan Youth in Norway  
Akademikerne  
Amnesty International Norge  
Antirasistisk senter  
Arbeidsgiverforeningen Spekter  
Arbeidstakerorganisasjonen Delta  
CULCOM v/UiO (Kulturell kompleksitet i det nye Norge)  
Den norske advokatforening  
Den norske Dommerforening  
Det norske Arbeiderparti  
Driftsoperatørene for asylmottak  
Dysleksiforbundet  
ECON Senter for økonomisk analyse  
Forskningsstiftelsen FAFO  
Faglig forum for kommunalt flyktningearbeid (ffkf)  
Flyktningerådet  
Fremskrittspartiet  
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)  
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)  
Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede (Unio)  
Human Rights Service  
Høyres Hovedorganisasjon  
Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO)  
Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)  
Institutt for samfunnsforskning (ISF)  
Internasjonal helse- og sosialgruppe (IHSG)  
Islamsk kvinnegruppe i Norge (IKN)  
Islamsk råd  
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)  
Juss-Buss  
Jussformidlingen  
Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)  
Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)  
Kristent interkulturelt arbeid (KIA)  
Landbrukets arbeidsgiverforening  
Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
Lærernes yrkesforbund  
MIRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner  
Nettverket for samfunnsvitenskaplige forskningsinstitusjoner

NIFU STEP  
 Norges Forskningsråd  
 Norges Juristforbund  
 Norges lensmannslag  
 Norges Røde Kors  
 Norsk Folkehjelp  
 Norsk forbund for fjernundervisning  
 Norsk Forbund for Utviklingshemmede  
 Norsk Handicapforbund  
 Norsk Innvandrersforum  
 Norsk kommuneforbund  
 Norsk Lektorlag  
 Norsk organisasjon for asylsøkere  
 Norsk Senter for flerkulturell verdiskapning  
 Norsk Skolelederforbund  
 Norsk språktest v/Universitetet i Bergen  
 NOVA  
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)  
 Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD)  
 Politiembetsmennesenes landsforening  
 Politiets Fellesforbund  
 Primærmedisinsk senter  
 Rettspolitisk forening  
 Samarbeidsforum for funksjonshemmedes fellesorganisasjon (SAFO)  
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn  
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger  
 Senter for interkulturell kommunikasjon  
 Senterpartiets Hovedorganisasjon  
 SINTEF-IFIM  
 Skolenes landforbund  
 Sosialistisk venstreparti  
 SOS Rasisme  
 Statistisk Sentralbyrå (SSB)  
 Studieforbundet Folkeuniversitetet  
 Universitets- og høyskolerådet  
 Utdanningsforbundet  
 Venstres Hovedorganisasjon  
 Voksenopplæringsforbundet  
 Voksenopplæringsrådet  
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

### 3 Innføring av obligatoriske avsluttende prøver

#### 3.1 Gjeldende rett

Introduksjonsloven inneholder i dag ingen bestemmelse om obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap. Lovens § 17 omtaler rett og/eller plikt til deltakelse i 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Introduksjonsloven § 18 fastsetter plikt for kommunene til

å tilby innvandrere mer opplæring ved behov (inntil 2700 timer utover de første 300 timene for deltakere som har rett til opplæring). Kommunen kan kreve at deltakere gjennomfører tester for å fastslå om de har behov for mer opplæring.

Deltakere i norskopplæringen kan i henhold til forskrift 16. september 2005 nr. 1055 om læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere velge om de vil gå opp til Norskprøve 2 eller 3. Norskprøve 3 prøver kunnskaper på et høyere nivå enn Norskprøve 2. Den som består Norskprøve 2 har kunnskaper på et grunnleggende nivå, og den som består Norskprøve 3 har kunnskaper på et mellomnivå. I tillegg kan innvandrere gå opp i test på høyere nivå, Bergenstesten. Bergenstesten er ikke regulert i Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Det er i dag frivillig å gå opp til avsluttende norskprøve, og det er ingen avsluttende prøve i samfunnskunnskap. For Norskprøve 2 og 3 gjelder at deltakerne melder seg opp til prøven når de i samråd med læreren vurderer at nivået er nådd. Den endelige avgjørelsen ligger hos den enkelte deltaker. Både Norskprøve 2 og 3 består av en skriftlig og en muntlig prøve. Muntlig og skriftlig del tas uavhengig av hverandre og blir vurdert hver for seg. Alle som har rett og plikt eller bare rett til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap og som har deltatt i gratis opplæring, kan gå opp til enten Norskprøve 2 eller 3 gratis én gang.

Det ligger et insitamant i tilskuddsordningen til opplæring i norsk og samfunnskunnskap til at kommunene skal tilrettelegge for at deltakerne skal avslutte norskopplæringen med en prøve. I 2011 får kommunene resultattilskudd på kr 5700 per bestått prøve, muntlig eller skriftlig. I tillegg er det en fordel for kommunene med god gjennomstrømming i opplæringen ettersom de mottar tilskudd per person i målgruppen, og ikke ut fra hvor mange timer den enkelte gjennomfører.

#### 3.2 Ordninger i andre land

I Danmark tilbys det fire forskjellige prøver som avslutning på danskopplæringen: prøve i Dansk 1, prøve i Dansk 2, prøve i Dansk 3 og Studieprøven. Den som består prøve i Dansk 1 har grunnleggende kunnskaper i dansk. Den som består prøve i Dansk 2 og Dansk 3 har kunnskaper på et mellomnivå, og den som består Studieprøven kan bruke språket selvstendig, et språknivå som bl.a. er nødvendig for å gjennomføre høyere utdanning. Det er frivillig å gå opp til prøve i Danmark, og de prøver kun språklige ferdigheter.

I Sverige tilbys det tre forskjellige nasjonale prøver som prøver kunnskaper i svensk på forskjellige nivåer. Læreren skal bruke de nasjonale prøvene for at vurderingsgrunnlaget skal bli så enhetlig som mulig. Prøvene skal danne grunnlaget for karaktersettingen. Det er bare språkkunnskaper som prøves.

### 3.3 Høringsnotatet

Det er viktig at samfunnet får bedre dokumentasjon av resultatene i norsk, og obligatoriske avsluttende prøver vil kunne bidra til dette. Et slikt krav vil også understreke samfunnets forventning om at innvandrere skal lære norsk, og at norskkunnskaper er en viktig forutsetning for videre deltakelse i yrkes- og samfunnsliv. Det er også viktig for den enkelte å kunne dokumentere sine norskkunnskaper. Innvandrere må dokumentere sine kunnskaper i norsk i mange sammenhenger, og forskjellige etater og instanser har egne kartleggings- og opptaksprøver. Målsettingen med innføring av en obligatorisk avsluttende prøve bør være at prøven skal få slik status og legitimitet at bruken av egne kartleggings- og opptaksprøver i ulike sammenhenger reduseres. Arbeidsgivere skal bli kjent med og kunne stole på de avsluttende prøvene ved sine tilsetninger.

På bakgrunn av disse hensynene foreslo departementet i høringsnotatet å innføre obligatoriske avsluttende prøver i norsk. Alle deltakere som er omfattet av både rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap får en plikt til gå opp til enten Norskprøve 2 eller 3 eller tilsvarende prøve(r). Dette vil gjelde personer mellom 16 og 55 år med oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse og som omfattes av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 i introduksjonsloven. Verken arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-/EFTA-området eller de som kommer hit etter EØS-/EFTA-regelverket vil være omfattet av obligatorisk avsluttende prøver i norsk, ettersom disse gruppene ikke er omfattet av rett til norskopplæring etter introduksjonsloven.

Det er den enkelte i samråd med læreren som skal vurdere om nivået er nådd, og på denne bakgrunnen treffe beslutning om når og til hvilken prøve han eller hun skal melde seg opp til. Departementet vurderte om det bør være sanksjoner for personer som ikke har bestått obligatorisk avsluttende prøve. Krav om bestått prøve for å få permanent oppholdstillatelse og/eller statsborgerskap vil kunne føre til at deltakere senker ambisjonene, og melder seg opp til den prøven som er enklest å

bestå framfor den prøven som er riktig i henhold til deltakers kompetanse i norsk. Dette kan unngås ved at læreren beslutter hvilken prøve deltakerne skal meldes opp til. Læreren vil da få ansvar for å treffe beslutninger med store konsekvenser for deltakerne, noe som innebærer at avgjørelsene vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven og må kunne påklages av deltaker. Klageadgang på avgjørelser truffet av lærer om oppmelding til prøve og hvilken prøve deltaker skal meldes opp til, vil bety økt administrasjon for kommunene. Prinsipielt vil det å legge avgjørelsen til læreren, være en umyndiggjøring av voksne deltakere. Departementet foreslo derfor i høringsnotatet at det fortsatt bør være deltaker som beslutter når og til hvilken prøve hun eller han vil melde seg opp til. Beslutningen skal tas etter samråd med lærer. Departementet vurderte derfor i høringsnotatet at det ikke bør innføres sanksjoner knyttet til obligatorisk, avsluttende prøve i norsk.

Betydningen av at innvandrere tilegner seg kunnskap om det norske samfunnet, ble tydeliggjort ved etablering av ordningen med 50 timer samfunnskunnskap på et språk innvandreren forstår. Dagens avsluttende prøve omfatter ikke samfunnskunnskap. Rambøll Managements evaluering av norskopplæringen i 2007 viste at særlig små kommuner hadde problemer med å implementere dette tilbudet. Departementet foreslo derfor i høringsnotatet at det ikke burde være avsluttende prøve i samfunnskunnskap, fordi opplæringen i samfunnskunnskap burde være bedre implementert før innføring av prøve. På bakgrunn av høringsuttalelsene har departementet endret standpunkt, se pkt. 3.4 og 3.5.

### 3.4 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som har synspunkter på innføring av obligatorisk avsluttende prøve, og av dem som uttaler seg, støtter alle unntatt to forslaget. *Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)* uttaler at det er viktig at det etableres obligatoriske avsluttende prøver slik at individet selv, samfunnet og den som har ansvaret for opplæringen får kunnskap om hvilke ferdigheter den enkelte har opparbeidet seg gjennom opplæringen. *Stavanger kommune* uttaler at prøven vil understreke betydningen av norskopplæringen som en grunnleggende kvalifisering for deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. *Dysleksiforbundet* støtter forslaget under forutsetning av at prøven blir universelt utformet. *MiRA-sentret (Ressurssenter for innvandrere- og flyktningvinner)* uttaler at de ikke tror at obligato-

risk prøve vil føre til bedre norskkunnskaper og opplever forslaget som et uttrykk for en stadig mer restriktiv innvandringspolitikk. *Østre Toten kommune* stiller spørsmål ved å innføre en prøve som mange ikke vil bestå, og det vil særlig gjelde analfabeter. Flere høringsinstanser tar opp at innføring av obligatorisk prøve innebærer behov for å gjennomgå og endre innholdet i, strukturen på og gjennomføringen av dagens prøver.

*Folkeuniversitetet* peker på at opplæringen i samfunnskunnskap på et språk innvandreren forstår er en meget god løsning, og mener at det er av stor betydning for samfunnet at den blir gjennomført. Folkeuniversitetet støtter likevel departementets forslag om ikke å innføre prøve i samfunnskunnskap fordi de mener det er uheldig å blande prøver som tester norskkunnskaper og samfunnskunnskap. *Vox* mener at samfunnskunnskapskursene er et viktig bidrag til å gi innvandrere informasjon og kunnskap om Norge og mener derfor at det bør vurderes om den obligatoriske avsluttende prøven også bør omfatte samfunnskunnskap. *KIM* mener at den obligatoriske prøven bør omfatte samfunnskunnskap, og uttaler:

”Opplæring i samfunnskunnskap er lovpålagt og vi må tilstrebe at kommunene finner en løsning som gjør at alle får den nødvendige opplæringen. Å ta bort kravet om samfunnskunnskap i prøvene frykter KIM vil fungere som en legitimering og aksept av kommunenes mangelfulle opplæring knyttet til samfunnskunnskap.”

*Asker kommune* påpeker at når den pliktige opplæringen økes fra 300 til 600 timer, kan også kunnskap om det norske samfunnet inngå i den ordinære norskopplæringen, og at prøven derfor bør omfatte samfunnskunnskap.

I den alminnelige høringen har det kommet fram at det er behov for få klargjort om det skal åpnes for fritak fra obligatoriske avsluttende prøver.

### 3.5 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om at det skal innføres obligatoriske avsluttende prøve i norsk. Departementet foreslår også å innføre obligatorisk avsluttende prøve i samfunnskunnskap. Det er viktig å oppnå høy kvalitet i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Foreløpige erfaringer viser at opplæringen i en del kommuner ikke er godt nok tilpasset deltakerne og at mange kommuner ikke engang tilbyr

opplæring i samfunnskunnskap. Derfor er det departementets oppfatning at en både bør videreutvikle dagens avsluttende norskprøver og innføre avsluttende prøve i samfunnskunnskap. Sammen med innføring av statlig tilsyn og plikt til kommunal internkontroll med tjenester etter introduksjonsloven, se kapittel 6, vil innføring av obligatoriske prøver i norsk og samfunnskunnskap tydeliggjøre kommunenes ansvar for å gi tilpasset opplæring av høy kvalitet. Dersom det kun blir obligatorisk avsluttende prøve i norsk, vil opplæringen i samfunnskunnskap kunne bli nedprioritert av kommunene. Dette er uheldig fordi det er viktig at innvandrere tidlig får grunnleggende kunnskap om det norske samfunnet, og departementet mener at avsluttende prøve i samfunnskunnskap vil bidra til å styrke opplæringen.

Innføring av obligatoriske avsluttende prøver er også viktig med tanke på den enkeltes og samfunnets behov for å få god dokumentasjon av resultatene etter gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Ikke bestått prøve eller unnlattelse av å gå opp til obligatorisk prøve vil ikke medføre sanksjoner. Målet er at prøvene og tilhørende prøvebevis skal bli så godt kjent og ha så høy status i samfunnet at det blir viktig for den enkelte å gå opp til og bestå prøven. For øvrig vil kravet om gjennomført opplæring for å få permanent oppholdstillatelse og norsk statsborgerskap bestå, og økes fra 300 timer til 600 timer, se kapittel 4. Innføring av obligatoriske prøver i norsk og samfunnskunnskap og utvidet rett og plikt til opplæring, understreker ytterligere samfunnets forventning om at innvandrere skal lære norsk og tilegne seg kunnskap om det norske samfunnet, og samfunnets ansvar for å tilrettelegge for det. I de siste årene ser man en betraktelig økning i antall personer som går opp til avsluttende prøver i norsk. Departementet forutsetter at med innføring av obligatoriske prøver vil det bli enda flere som tar prøven.

Obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap vil gjelde dem som omfattes av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 i introduksjonsloven.

I henhold til § 17 fjerde ledd i introduksjonsloven kan den enkelte fritas fra plikten til opplæring av helsemessige eller andre tungtveiende grunner. Gitt denne fritaksadgangen og kravet om universell utforming og tilrettelegging, forutsetter departementet at de personer som deltar i opplæring også kan gå opp til avsluttende prøve.

Personer som dokumenterer at de har tilstrekkelige norskkunnskaper har ikke plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduk-

sjonsloven § 17 fjerde ledd. Som følge av dette vil de heller ikke ha plikt til å gå opp til avsluttende prøve.

Vurdering av prøvebesvarelse og karakterfastsettelse er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven og kan påklages.

Nærmere regler om prøven vil bli fastsatt i forskrift. Dette vil bl.a. omfatte prøvestruktur, vurdering og kontinuasjon.

### 3.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Innføring av obligatoriske avsluttende prøver vil medføre merutgifter til resultattilskudd, administrasjon og eventuell kontinuasjon. I dag kan alle som omfattes av rett til gratis norskopplæring gå opp gratis til én muntlig og skriftlig prøve. Kommunene mottar tilskudd per bestått norskprøve. Tilskuddet er kr 5 700 per bestått prøve, enten skriftlig eller muntlig. Resultattilskuddet vil variere fra kr 5 700 til kr 22 800 per person, avhengig av hvor mange prøver den enkelte går opp til og består. Tidspunktet for ikrafttredelse og nærmere anslag over økonomiske og administrative konsekvenser vil bli vurdert i forbindelse med ordinære budsjettprosesser.

På bakgrunn av innspill fra flere høringsinstanser vil innføring av obligatorisk avsluttende prøve innebære behov for å vurdere endringer i dagens prøveordning. I statsbudsjettet for 2011 er det satt av 5 mill. kr til prøveutvikling.

## 4 Utvidelse av timetallet i opplæring i norsk og samfunnskunnskap

### 4.1 Gjeldende rett

Etter introduksjonsloven § 17 har personer med oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, rett og/eller plikt til deltakelse i 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Introduksjonsloven § 18 annet ledd gir kommunene plikt til å sørge for tilbud om inntil 2700 timer ytterligere gratis opplæring i norsk for personer som omfattes av rett til 300 timer gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 dersom vedkommende har behov for det. Opplæring ut over 300 timer er ingen rett for den enkelte. Deltakernes behov for flere timer blir vurdert fortløpende, og hvis behovet er til stede, skal kommunen fatte vedtak om tildeling av flere timer. Kommunen kan kreve at vedkom-

mende gjennomfører tester for å fastslå om det er behov for ytterligere opplæring.

I lovens forarbeider begrunnes fastsettelsen av timeantallet med at 300 timer individuelt tilpasset opplæring anses å være tilstrekkelig for å sikre at den enkelte får de mest grunnleggende kunnskapene i norsk språk og om norske samfunnsforhold i en etableringsfase i Norge, se Ot.prp. nr. 50 (2003-2004) Om lov om endringer i introduksjonsloven mv. kapittel 8.2.3.

### 4.2 Ordninger i andre land

I Sverige er svensk for innvandrere (sfi) en lovfestet rettighet for den enkelte fra og med det andre kalenderåret personen fyller 16 år dersom vedkommende mangler grunnleggende kunnskaper i det svenske språket. Det er en kommunal plikt å tilby opplæringen. Sfi består av tre ulike studieretninger og hver studieretning har to ulike spor tilpasset deltakernes ulike forutsetninger, behov og målsetninger. Målet for opplæringen er at deltakere skal gis mulighet til å nå et visst sfi-nivå. I utgangspunktet er 525 timer retningsgivende omfang på opplæringen. Dette timetallet tilsvarer ca ett års opplæring. Antallet timer skal imidlertid tilpasses den enkelte.

I Danmark tilbyr kommunene danskopplæring til utlendinger som har fylt 18 år og har oppholdstillatelse i Danmark. Opplæringen har tre ulike opplæringsløp tilpasset den enkeltes utdanningsbakgrunn. Man kan få opplæring til man består avsluttende danskprøver, eller maksimalt tre år fra det tidspunktet opplæringen startet. Retningsgivende timeramme er 2042 timer fordelt på tre år per deltaker. Timerammen kan utvides.

### 4.3 Høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at de innvandrere som i dag omfattes av rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap får utvidet timerammen fra 300 timer til 600 timer opplæring, 550 timer norskopplæring og 50 timer samfunnskunnskap. Dette betyr at innvandrere som har fått en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse og som er mellom 16 og 55 år, vil få rett og plikt til å gjennomføre 600 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Gode ferdigheter i norsk er en viktig forutsetning for en bred deltakelse i samfunnet, og ikke minst i yrkeslivet. Å legge til rette for en god opplæring i norsk og samfunnskunnskap er en forutsetning for å kunne ta innvandreres medbrakte



kompetanse i bruk. Opplæringen må være av et slikt omfang at den enkelte kan få grunnleggende kunnskaper i norsk og om norske samfunnsforhold. Spørsmålet om hvilket omfang retten og plikten til opplæring skal ha, må dessuten sees i sammenheng med forslaget om innføring av obligatoriske avsluttende prøver. Når deltakere pålegges å gå opp til en avsluttende prøve, bør hun eller han ha rett til et slikt omfang av opplæring som gir mulighet til å bestå en avsluttende prøve.

Departementet foreslo videre at arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-/EFTA-området og deres familiemedlemmer, som i dag har plikt til å delta i 300 timer norskopplæring uten krav på å få opplæringen gratis, skal være unntatt fra pliktutvidelsen til 600 timer. Unntaket var begrunnet i den ekstra byrden det ville være å måtte betale for 600 timer opplæring selv. Videre foreslo departementet at personer som består avsluttende prøve før hun eller han har gjennomført 600 timer pliktig opplæring, kan søke om fritak fra plikten.

Funn i evalueringen av opplæringen viser varierende kommunal evne til å gjennomføre opplæring i 50 timer samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår. Særlig små kommuner opplever utfordringer med gjennomføringen av faget. Departementet mente på denne bakgrunnen at det er for tidlig å gjøre endringer i timerammene i samfunnskunnskap i en situasjon hvor faget fortsatt er nytt og ennå ikke fullt ut implementert, og foreslo derfor at timetallet i samfunnskunnskap på et språk innvandreren forstår videreføres på dagens nivå på 50 timer.

Bakgrunnen for departementets forslag i høringsnotatet var at 600 timer i større grad enn 300 timer vil gi deltakerne mulighet for å tilegne seg grunnleggende kunnskaper i norsk og om norske samfunnsforhold. Evalueringen av opplæringen viser at 300 timer anses som for få timer til å oppnå et grunnleggende språknivå. Flertallet av deltakere har behov for opplæring ut over 300 timer for å kunne tilegne seg grunnleggende kunnskaper. Dette underbygges av tall fra IMDi på hvor mange timer norskopplæring deltakerne faktisk tildeles. Per ultimo februar 2008 hadde hoveddelen av deltakere som fortsatt var i opplæring gjennomført 400–799 timer opplæring eller mer. Nærmere 40 prosent stryker i dag til den skriftlige delen av dagens norskprøver, som er frivillige for den enkelte. Deltakere som besto Norskprøve 2 og Norskprøve 3 i 2008 og februar 2009 hadde i snitt gjennomført 600 timer eller mer hvis de hadde noe eller lite utdanning fra tidligere. De med høy utdanning hadde i snitt gjennomført 460 timer før de besto Norskprøve 2 eller 3.

Når deltakere pålegges å gå opp til en avsluttende prøve, jf. kapittel 3.5, må han eller hun ha rett til et slikt omfang av opplæring at det gir mulighet til å bestå en obligatorisk avsluttende prøve. Det antas at langt flere vil kunne bestå avsluttende prøve innenfor en ramme på 600 timer. De som ikke består en prøve etter 600 timer opplæring, vil ha mulighet for inntil 2400 ytterligere opplæring ved behov. Den totale timerammen på 3000 timer vil dermed være den samme som i dag.

Det var departementets vurdering i høringsnotatet at en utvidelse av timetallet i opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra 300 til 600 timer, ikke vil medføre økte økonomiske forpliktelser for kommunene. Hovedbegrunnelsen for vurderingen var at utvidelsen til 600 timer tilsvarer det kommunene i gjennomsnitt tilbyr allerede i dag og at omfanget ligger innenfor timeomfanget tilskuddet fra stat til kommunene er ment å dekke, se kapittel 3.6.

#### 4.4 Høringsinstansenes syn

Av de høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget er det mange som støtter departementets forslag, for eksempel *Fylkesmannen i Aust-Agder*, *Fylkesmannen i Oslo og Akershus*, *Fylkesmannen i Møre og Romsdal*, *Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO)*, *Drammen kommune*, *Bergen kommune*, *Folkeuniversitetet og KIM*. De mener utvidelsen vil føre til bedre norskkunnskaper hos deltakerne, at dagens timeomfang på 300 timer er for lite for de fleste, at det tydeliggjør kommunens plikt og at flere vil bestå avsluttende prøver.

Flere instanser bemerker at utvidelsen vil medføre økt aktivitet og dermed økte utgifter, og forutsetter statlig kompensasjon. *Drammen kommune*, *Asker kommune*, *Oslo kommune*, *Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)* og *Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)* er blant instansene som forutsetter kompensasjon. *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)* støtter forslaget, men mener at særlig små kommuner vil kunne få problemer med å tilby 600 timer opplæring. I tillegg anslår *IMDi* at utvidelsen vil kunne gi en utgiftsøkning for de kommunene som i dag ikke tilbyr deltakere opplæring utover 300 timer selv om deltakerne ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper. *Stavanger kommune* understreker at de deler departementets vurdering om at forslaget ikke vil gi økte utgifter for kommunene. *Kongsgård skolesenter i Kristiansand* opplyser at de fleste av deres elever

bruker minst 1000 timer på å nå et akseptabelt nivå i norsk.

Når det gjelder fastsetting av timetallet, mener *IMDi* at 300 timer er for få timer til å sikre et tilstrekkelig ferdighetsnivå, men at man heller ikke kan fastslå at 600 timer vil sikre nivået. *IMDi* mener det er svært varierende hvor mange timer den enkelte har behov for ut fra blant annet språkbakgrunn og tidligere utdanning.

*Vox* mener utvidelsen og innføring av obligatoriske prøver trolig vil føre til at flere blir i opplæring lengre og at det er grunn til å tilrettelegge for at deler av opplæringen kan foregå på andre arenaer enn klasserommet, som for eksempel en arbeidsplass. *Vox* mener dette vil bidra til at innvandrere så raskt som mulig kan bli en del av det norske samfunnet. *KIM* understreker behovet for at personer med høyere utdanning i større grad tilbys en kvalifiserende opplæring og stimuleres til å gå opp til test i norsk på høyere nivå/Bergens-testen.

To instanser uttaler seg om treårsfristen for å gjennomføre pliktig opplæring. *Utdanningsforbundet* og *Oslo kommune* uttrykker bekymring for at tidsfristen for å gjennomføre den pliktige opplæringen på tre år opprettholdes. De mener at personer som er i arbeid og som deltar i opplæring på deltid, vil få utfordringer med å rekke å gjennomføre 600 timer dersom de kommer sent i gang med opplæringen. Man mener tidsfristen vil få konsekvenser for kvinner på grunn av fødsler og omsorgsansvar for barn. De foreslår å erstatte dagens treårsfrist for å gjennomføre den pliktige opplæringen med et krav om at opplæringen må være påbegynt innen ett år etter at personene kom inn i målgruppen kombinert med krav til gjennomstrømming.

#### 4.5 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om at de innvandrere som i dag omfattes av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap får utvidet timerammen fra 300 timer til 600 timer opplæring. Dette betyr at innvandrere som har fått en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse og som er mellom 16 og 55 år, vil få rett og plikt til å gjennomføre 600 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap, 550 timer norskopplæring og 50 timer opplæring i samfunnskunnskap. Departementet understreker at kommunen har en tilsvarende plikt til å tilby 550 timer norskopplæring, og 50 timer samfunnskunnskap på et språk innvandreren forstår.

Formålet med å utvide omfanget på opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere er å legge til rette for at deltakerne kan få grunnleggende kunnskaper i norsk og om norske samfunnsforhold. Opplæringen bør være av et slikt omfang at det gir flere deltakere mulighet til å bestå avsluttende prøver når disse gjøres obligatoriske, slik som det foreslås i denne proposisjonen.

Departementet opprettholder også forslaget om at arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-/EFTA-området og deres familiemedlemmer som i dag har plikt til å delta i 300 timer norskopplæring uten krav på å få opplæringen gratis, unntas fra pliktutvidelsen til 600 timer. Videre opprettholdes forslaget om at personer som består avsluttende prøve før hun eller han har gjennomført 600 timer pliktig opplæring eller på annen måte dokumenterer kunnskaper i norsk, etter søknad skal fritas fra plikten.

Departementet vurderer at dagens treårsfrist for å gjennomføre den pliktige opplæringen bør opprettholdes, ettersom det vil være mulig å gjennomføre 600 timer i løpet av de tre første årene etter at en har fått rett og plikt til opplæring, forutsatt at opplæringen starter i løpet av de første tolv månedene. Innvandrere må få informasjon om sin rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap så tidlig som mulig. Departementet ser likevel at det er grunn til å følge med på om timeutvidelsen vil påvirke deltakernes mulighet til å gjennomføre opplæringen innen tre år. På oppdrag fra departementet er *Vox* i ferd med å prøve ut ordninger for norskopplæring på arbeidsplassen.

#### 4.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet opprettholder at en utvidelse av timetallet i opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra 300 til 600 timer, ikke vil medføre økte økonomiske forpliktelser for kommunene som ikke dekkes gjennom dagens statstilskudd. Timeutvidelsen ligger innenfor det kommunene er forpliktet til å tilby etter introduksjonsloven og under det gjennomsnittlige timeantallet som er forutsatt ved utforming av dagens tilskuddordning (1500). Beregningen av kommunenes faktiske utgifter viser at de ikke vil gå med underskudd.

Introduksjonsloven § 18 pålegger kommunene å tilby dem som omfattes av rett til 300 timer opplæring inntil 2700 timer ytterligere opplæring ved behov. Evalueringen av kommunenes norskopplæring viser at 85 prosent av kommunene tilbyr

alle som har behov for det, mer enn 300 timer opplæring. Store kommuner tilbyr dette i større grad enn små kommuner. I underkant av 10 prosent av kommunene opplyser at de ikke tilbyr mer enn 300 timer til alle som har behov for det.

Satsene i gjeldende tilskuddordning bygger på tidligere erfaringer om hvor mye det koster kommunene å tilby norskopplæring. Da tilskuddsatsen ble fastsatt, var 1500 timer gjennomsnittsberegningen for tilskuddet og dermed ligger 600 timer innenfor rammen av tilskuddet.

Kommunenes utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap kartlegges årlig av Beregningsutvalget. For 2009 kom Beregningsutvalget frem til at utvalgskommunene i gjennomsnitt gikk med overskudd i norskopplæringen basert på statens utgiftsbegrep. Etter en gjennomgang av kommunene som inngår i Beregningsutvalgets kartlegging legger departementet til grunn at kommunenes utgifter og inntekter vil være tilnærmet like store etter innføring av rett og plikt til 600 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I den vurderingen har departementet gått ut fra at flere elevtimer ikke nødvendigvis fører til flere lærertimer i alle kommuner. Dette skjer for eksempel dersom en elev i stedet for å slutte etter 300 timer i gruppen han er en del av, og som eksisterer uavhengig av ham, forblir i gruppen til han har gjennomført 600 timer opplæring; antall lærertimer forblir det samme, selv om antall elevtimer øker. Dette er en effektivisering, det blir gitt mer opplæring for hver krone.

## 5 Utvidelse av personkretsen for introduksjonsprogrammet

### 5.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett omfattes personer av rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet dersom deres oppholdstillatelse er basert på søknad om beskyttelse (asyl) eller de har oppholdstillatelse som familiemedlem hvor referansepersonen har tillatelse basert på søknad om beskyttelse. Ifølge utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b kan man ved bortfall av en familieinnvandringstillatelse få oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag dersom det er grunn til å tro at utlendingen selv eller hans eller hennes barn har vært utsatt for mishandling i samlivsforholdet. Man kan videre få oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 annet ledd dersom man som følge av samlivsbrudd vil få urimelige vanskeligheter ved retur til hjemlandet på grunn av de sosiale og kulturelle

forholdene der. Videre kan man få oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 tredje ledd dersom man får sitt ekteskap kjent ugyldig eller ekteskapet oppløses ved skilsmisse på grunn av utøvelse av tvang i forbindelse med ekteskapsinngåelsen.

Oppholdstillatelsene som nevnt i avsnittet ovenfor, gir ikke rett eller plikt til deltakelse i introduksjonsprogram. Gruppen omfattes likevel av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 17 første ledd bokstav a.

### 5.2 Høringsnotatet

Bakgrunnen for departementets forslag til lovendring er at det er grunn til å tro at personer som omfattes av forslaget, er i en sårbar situasjon. I Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) punkt 11.3.4 går det dessuten fram at en viktig begrunnelse for at familiemedlemmer til nordmenn eller nordiske borgere ikke ble omfattet av rett og plikt til introduksjonsprogram, er at de vil ha tilgang til privat forsørgelse. For personer som får tillatelse på grunnlag av samlivsbrudd, har den private forsørgelsen bortfalt. På denne bakgrunn foreslår departementet i høringsnotatet at de personene som her er nevnt, bør gis et godt kvalifiseringstilbud. Departementet foreslo derfor at dersom de har behov for grunnleggende kvalifisering, skal de omfattes av rett og plikt til introduksjonsprogram etter introduksjonsloven § 2. Gjennom forslaget ønsker departementet å styrke den enkeltes mulighet til å delta i yrkes- og samfunnslivet, og den enkeltes økonomiske selvstendighet.

### 5.3 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstanser støtter forslaget. *MiRA-senteret* mener det er viktig at mennesker som omfattes av departementets forslag, får sine rettigheter og muligheter trygget gjennom lovverket. *KIM* støtter forslaget, og viser til at de lenge har argumentert for å gi personer i en slik livssituasjon bedre vilkår for opphold. *KS* støtter departementets forslag, under forutsetning av at staten dekker utgiftene for den nye gruppen gjennom integreringstilskuddet. *IMDi* uttaler at ettersom rett og plikt til introduksjonsprogram i dag er forbeholdt flyktninger og deres familiemedlemmer, vil introduksjonsprogrammets profil endres dersom departementets forslag gjennomføres, og at det vil være uheldig fordi dagens personkrets er

godt kjent i kommunene. *IMDi* påpeker også at det ikke er tatt opp i høringsbrevet om det skal være krav om at de aktuelle personene skal være bosatt etter avtale mellom *IMDi* og en kommune.

#### 5.4 Departementets vurdering

De fleste høringsinstanser støtter den foreslåtte utvidelsen av personkretsen for hvem som skal ha rett og plikt til introduksjonsprogram, og departementet opprettholder derfor sitt forslag. Departementet er av den oppfatning at introduksjonsprogrammets profil ikke vil endres som følge av forslaget. Også i dag kan personer uten flyktningbakgrunn tilbys introduksjonsprogram etter introduksjonsloven § 3. Erfaringer så langt viser også at kommunene i stor utstrekning gjør dette. Fafos evaluering av introduksjonsprogrammet i 2007 viser at over 40 prosent av landets kommuner tilbyr program til personer som ikke har rett eller plikt til program, men som omfattes av introduksjonsloven § 3, den såkalte "kan-gruppen". Under enhver omstendighet mener departementet at hensynet til at de personer som omfattes av forslaget skal få et godt kvalifiseringstilbud, er så viktig at forslaget bør gjennomføres. For øvrig er dette en gruppe som ikke skal bosettes etter avtale fordi de ikke har søkt asyl. Det er derfor uaktuelt å stille krav om bosettingsavtale for denne gruppen, og introduksjonsloven § 2 vil bli endret slik at dette tydelig framgår av bestemmelsen. Situasjonen blir derfor den samme som for familiemedlemmer til personer som er nevnt i introduksjonsloven § 2 bokstav a, b og c annet alternativ, som er uttrykkelig unntatt fra kravet om bosettingsavtale, jf. introduksjonsloven § 2 annet ledd.

#### 5.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Dersom introduksjonsloven § 2 blir endret i tråd med forslaget, må det utbetales integreringstilskudd for personene som omfattes av endringen. Det gis årlig tillatelse til ca 70 personer som omfattes av forslaget, og lovendringen vil innebære økte utgifter på ca 3,75 millioner kroner i 2011. Det er satt av midler til dette i statsbudsjett for 2011. Departementet legger opp til at endringene kun vil gjelde de som kommer inn i personkretsen etter 1. juli 2011.

## 6 Innføring av statlig tilsyn og plikt til internkontroll for kommunene

### 6.1 Gjeldende rett

En måte å kontrollere om kommunene oppfyller sine plikter etter introduksjonsloven er den enkeltes adgang til å påklage enkeltvedtak som er truffet etter loven. Fylkesmannen er klageinstans, jf. introduksjonsloven § 22. Årsrapportene fra fylkesmennene viser at det årlig behandles om lag 40 klager. Dette er relativt få klager sett på bakgrunn av at det årlig deltar ca 9-10000 personer i introduksjonsprogrammet og 20-30 000 i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Andre kontrollmekanismer er sivilombudsmannsordningen, som gjelder også for dette forvaltningsområdet, i tillegg til domstolskontroll.

Klageordningen, ombudsmannsordningen og saker for domstoler forutsetter at den enkelte deltaker har kjennskap til systemet, til sine rettigheter og at vedkommende selv tar et initiativ til å imøtegå beslutningen han eller hun ikke er fornøyd med.

### 6.2 Høringsnotatet

#### *Innføring av statlig tilsyn*

I høringsnotatet foreslo departementet å innføre statlig tilsyn med kommunens virksomhet etter introduksjonsloven, dvs. introduksjonsprogram, introduksjonsstønad, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). Forslaget innebærer at fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter etter kapitlene 2 til 4 og § 24 tredje og fjerde ledd i introduksjonsloven og forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene.

Evalueringer av introduksjonsloven viser at ikke alle kommuner oppfyller de minstekrav som loven stiller. For eksempel er det slik at en rekke kommuner ikke oppfyller lovens krav om å tilpasse introduksjonsprogrammet til den enkelte deltakers kvalifiseringsbehov. Noen kommuner tilbyr heller ikke tiltak som forbereder for deltakelse i arbeidslivet. Enkelte kommuner tilbyr ikke fulltidsprogram slik loven krever, og noen kommuner har problemer med å tilby introduksjonsprogram innen tre måneder. Departementet er også kjent med at enkelte kommuner ikke oppfyller kravet om individuell tilrettelegging av opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere. Videre har departementet kunnskap om at ikke alle kommuner oppfyller

plikten om å tilby norskopplæring utover 300 timer, og at noen kommuner ikke oppfyller plikten til å gi opplæring i samfunnskunnskap på et språk innvandreren forstår tidlig i opplæringsløpet, slik det forutsettes i regelverket. Departementet vet at kommunenes registrering i NIR er mangelfull.

Brudd på introduksjonsloven har rettsikkerhetsmessige konsekvenser for deltakerne. Med rettsikkerhet menes her den sikkerhet den enkelte har gjennom bestemmelser i loven som fastsetter hvordan sakene skal behandles og hva den enkelte har krav på. Kommunale lovbrudd kan også ha samfunnsøkonomiske konsekvenser ved at forsinkelser i den enkelte deltakers overgang til arbeid og utdanning gjør at det tar lengre tid før deltakeren blir økonomisk selvstendig. Slike forsinkelser kan bety økte offentlige utgifter til nye kvalifiseringstiltak og/eller ytterligere økonomisk sosialhjelp. Staten betaler integreringstilskudd og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap til kommunene, slik at de skal være i stand til å ivareta sine plikter etter introduksjonsloven.

Et statlig tilsyn vil kunne bidra til å redusere risikoen for lovbrudd, og til å styrke rettsikkerheten for den enkelte deltaker, samt til å redusere risikoen for negative samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Departementet viser også til lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Loven trådte i kraft 1. januar 2010. Den nye loven omfatter blant annet innføring av statlig tilsyn og en kommunal plikt til internkontroll for forvaltningsområdene som gjelder økonomisk stønad og kvalifiseringsprogram. Kvalifiseringsprogrammet er basert på mange av de samme elementene som introduksjonsprogrammet bygger på. Departementet mener at introduksjonsprogrammet bør ha de samme kontrollmekanismene som kvalifiseringsprogrammet.

#### *Innføring av en plikt for kommunen til å føre internkontroll*

I høringsnotatet foreslås det også å innføre en plikt for kommunene til å føre internkontroll med de samme forvaltningsområdene som vil bli underlagt statlig tilsyn. En plikt til å føre internkontroll vil styrke kommunens egenkontroll og sikre bedre styring med viktige integreringstiltak ved å tilrettelegge for et mer effektivt system for tilsyn. Internkontroll vil være et middel for kommunene til å sikre bedre styring med sine oppga-

ver etter introduksjonsloven. En særskilt plikt for kommunene til å føre internkontroll av forvaltningen av introduksjonsloven vil kunne bidra til at kommunene får økt oppmerksomhet rundt styringen av tjenestene etter denne loven. Kommunal internkontroll vil bidra til å forbedre kommunenes tjenester. Videre vil tilsynsmyndigheten kunne innrette tilsynet mot kommunens internkontroll og bidra til at egenkontrollen forbedres.

### **6.3 Høringsinstansenes syn**

Blant de instanser som har avgitt høringsuttalelse, er det stor oppslutning om departementets forslag. Ingen fylkesmenn og kommuner har gått i mot forslaget. En gjennomgående tilbakemelding er at tilsyn og internkontroll vil kreve mer ressurser av kommunene og fylkesmannsembetene enn det som er forutsatt i høringsbrevet. *Fornyings-, og administrasjonsdepartementet (FAD)* støttet også forslaget om å legge en ny tilsynsoppgave til fylkesmennene, men stiller spørsmålsteget ved om det økonomiske anslaget i høringsforslaget treffer. *Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)* mener at statlig tilsyn og internkontroll er viktige virkemidler for å styrke tjenestene og rettsikkerheten for brukerne, og er i utgangspunktet positiv til innføring av tilsyn på tjenester i NAV. Direktoratet mener likevel at innføring av tilsyns- og internkontrollordning for forvaltning av introduksjonsprogram og – stønad bør avvendes og utredes samlet både for kommunale og statlige tjenester i NAV, når etableringen av NAV-kontorer er gjennomført.

### **6.4 Departementets vurdering**

Departementet fastholder forslaget slik det framgår av høringsbrevet. Den omfattende støtten i høringen understreker behovet for innføring av statlig tilsyn og plikt til internkontroll. Riksrevisjonen har i Dokument 1 (2009-2010) påpekt svakheter ved datagrunnlaget i NIR, ettersom mange kommuner unnlater også å registrere informasjon i NIR. Departementet mener det er viktig at forslaget gjennomføres snarest mulig. Kommunenes plikter etter introduksjonsloven skal oppfylles uavhengig av hvordan arbeidet er organisert i den enkelte kommune. Departementets kunnskap om mangelfull kommunal forvaltning av sentrale kommunale plikter etter introduksjonsloven, tilsier at det bør etableres statlig tilsyn og plikt til internkontroll raskt.

## 6.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

### *Innføring av statlig tilsyn*

I høringsnotatet ble denne utvidelsen av embetenes tilsynsoppgaver beregnet til å medføre en økt ressursbruk i fylkesmannsembetene på ca 2,5 millioner kroner på årsbasis, forutsatt 85 årlige tilsyn/systemrevisjoner med tjenester gitt etter introduksjonsloven. I etterkant har ressursberegningen i samarbeid med Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet blitt endret til at 60 årlige tilsyn/systemrevisjoner som vil innebære merutgifter på 5 millioner kroner årlig. Merutgiftene ved innføring av tilsyn dekkes innefor rammen av departementets gjeldende budsjettamme.

### *Innføring av plikt for kommunen til å føre internkontroll*

Departementet legger til grunn at kommunenes erfaringer med etablering av internkontroll på andre forvaltningsområder vil ha overføringsverdi når det skal innføres plikt til internkontroll for ordningene etter introduksjonsloven. Forslaget vurderes samlet sett ikke å medføre vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene. Gode systemer med internkontroll vil dessuten kunne bidra til god kvalitet og bedre resultatoppgjør i kommunene.

## 7 Endring i vilkår for permanent oppholdstillatelse

### 7.1 Gjeldende rett

Ved innføring av rett og/eller plikt til å delta i 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap, ble dokumentasjon av gjennomført 300 timer opplæring innført som nytt vilkår for innvilgelse av søknad om permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 62 første ledd bokstav d. Vilkåret gjelder alle som har plikt til opplæring etter introduksjonsloven, noe som innebærer at de som er fritatt fraplikten ikke omfattes av vilkåret. Kravet er gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Innføringen av vilkåret om gjennomført opplæring for innvilgelse av permanent oppholdstillatelse, var begrunnet i integreringsmessige hensyn. Hensikten var først og fremst å signalisere viktigheten av at innvandrere lærer seg norsk, og å gi dem som har en plikt til å delta i opplæring et insitament til å følge opplæringen. Søknad om per-

manent oppholdstillatelse signaliserer ønske om langsiktig tilknytning til det norske samfunnet. Permanent oppholdstillatelse gir rett til å ta opphold og arbeid her i landet, herunder drive ervervsvirksomhet, uten tidsbegrensning.

### 7.2 Høringsnotatet

I tråd med at departementet i høringsnotatet foreslo å utvide retten ogplikten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere fra 300 til 600 timer, foreslo departementet også å endre gjennomføringskravet for innvilgelse av søknad om permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 62 første ledd, bokstav d fra 300 til 600 timer. Utvidelsen gjelder personer mellom 16 og 55 år med oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse og som har rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven.

Forslaget om utvidelse av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra 300 til 600 timer omfatter ikke arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-/EFTA-området og deres familiemedlemmer. Følgelig foreslås det heller ingen endring i vilkåret for å få permanent oppholdstillatelse for denne gruppen. Begrunnelsen for dette er at arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-/EFTA-området og deres familiemedlemmer selv må dekke utgiftene til norskopplæring, og en økning av gjennomføringskravet fra 300 til 600 timer for dem, ville innebære en ekstra økonomisk byrde som vurderes som urimelig.

Det er ikke behov for å endre formuleringen *”utlendingen har gjennomført pliktig norskopplæring i henhold til introduksjonsloven”* i utlendingsloven § 62 første ledd, bokstav d selv om retten ogplikten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap utvides.

### 7.3 Høringsinstansenes syn

Et flertall av høringsinstansene som uttaler seg om forslaget støtter det og uttaler at forslaget er en naturlig konsekvens av forslaget om å utvide rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra 300 til 600 timer.

### 7.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om å endre gjennomføringskravet for innvilgelse av søknad om permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 62 første ledd, bokstav d til 600 timer. Utvidelsen gjelder personer

mellom 16 og 55 år med oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse og som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven.

Det endrede gjennomføringskravet vil ikke gjelde arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-/EFTA-området og deres familiemedlemmer. Denne gruppen vil fortsatt kun ha plikt til 300 timer opplæring.

### **7.5 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Utlendingsmyndighetene må innenfor dagens ordning kontrollere at kravet om gjennomført norskopplæring er oppfylt. Antall timer en person har deltatt i opplæringen er også en av opplysningene som skal registreres i NIR i henhold til forskrift 20. april 2005 nr. 342 om et nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere (Nasjonalt introduksjonsregister) § 7. I henhold til samme forskrift § 10 annet ledd bokstav a skal opplysninger om gjennomføring av 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap overføres fra NIR til Datasystemet for utlendings- og flyktningssaker (DUF). Gjennomført opplæring kan eventuelt også dokumenteres gjennom deltakerbevis eller bekreftelse fra kommune eller opplæringssted. En utvidelse av gjennomføringskravet vil derfor ikke innebære administrative eller økonomiske konsekvenser.

## **8 Endring i vilkår for statsborgerskap**

### **8.1 Gjeldende rett**

Ved innføring av rett og/eller plikt til å delta i 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap 1. september 2005, ble dokumentasjon av gjennomført norskopplæring også innført som nytt vilkår for erverv av norsk statsborgerskap etter statsborgerloven § 7 første ledd bokstav f, jf. § 8. For søknader om statsborgerskap som fremmes etter 1. september 2008 er det et krav at søkere mellom 18 og 55 år har gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring eller kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. Kravet gjelder alle søkere, ikke kun de som er omfattet av rett og/eller plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17. Kravet er gjennomført norskopplæring. Statsborgerloven oppstiller ikke noe krav om gjennomført opplæring i samfunnskunnskap. De som er omfat-

tet av rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap oppfyller vilkåret når den pliktige opplæringen er gjennomført.

Gjennomføringskravet kan etter statsborgerloven § 8 alternativt oppfylles ved dokumentasjon av tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. Utdyping av hva som regnes som tilstrekkelige kunnskaper er gjort i forskrift 30. juni 2006 nr. 756 om erverv og tap av norsk statsborgerskap (statsborgerforskriften) § 4-2.

Innføringen av vilkåret om dokumentasjon av gjennomført norskopplæring eller tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk for erverv av norsk statsborgerskap, var begrunnet i integreringsmessige hensyn. Hensikten var først og fremst å signalisere viktigheten av at innvandrere lærer seg norsk. Statsborgerskap gir utvidede rettigheter sammenliknet med oppholdstillatelse, og en søknad om å bli statsborger signaliserer et ønske om permanent tilknytning til det norske samfunnet.

Gjennomført opplæring i henhold til introduksjonsloven skal registreres i NIR. I henhold til forskrift om nasjonalt introduksjonsregister § 10 annet ledd skal opplysninger om gjennomføring av 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap overføres til DUF, og er dermed kjent for utlendingsmyndighetene ved behandling av søknad om statsborgerskap. Det påligger likevel søkeren et selvstendig ansvar for å dokumentere gjennomført opplæring. For de som har deltatt i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven gjøres dette enklest gjennom et deltakerbevis som deltaker i henhold til introduksjonsloven § 19 fjerde ledd har rett til ved gjennomført eller avbrutt opplæring.

Statsborgerforskriften regulerer unntak fra vilkåret om gjennomført norskopplæring i to tilfeller. I henhold til forskriften § 4-3 nr. 1 er de som tidligere har fått fritak fra plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, unntatt fra kravet. Søkere som av særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker er ute av stand til å delta i og gjennomføre norskopplæring i 300 timer er også unntatt i henhold til forskriften § 4-3 nr. 2.

### **8.2 Høringsnotatet**

I tråd med forslaget om at retten og plikten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap utvides fra 300 til 600 timer, foreslo departementet at kravet om antall gjennomførte timer som vilkår ved søknad om statsborgerskap utvides tilsvarende. Det vil bare gjelde dem som blir omfattet av utvidelsen

av plikten til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, det vil si innvandrere mellom 16 og 55 år med en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. For de øvrige søkerne, som ikke er omfattet av rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, skal gjennomføringskravet fortsatt være 300 timer.

### 8.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har merknader til utvidelsen av gjennomføringskravet fra 300 til 600 timer.

### 8.4 Departementets vurdering

Begrunnelsen for å innføre krav om gjennomført norskopplæring ved søknad om statsborgerskap, var først og fremst å signalisere viktigheten av at innvandrere lærer seg norsk, og å gi dem som har en plikt til å delta i opplæring et ytterligere insitament til å gjennomføre norskopplæringen.

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om at kravet om antall gjennomførte timer norskopplæring ved søknad om norsk statsborgerskap utvides fra 300 til 600 timer, for søkere som omfattes av utvidelsen av plikten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, se kapittel 4. Endringen tas inn i statsborgerloven § 8. Bestemmelsen om at vilkåret alternativt kan oppfylles dersom søkeren kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk i statsborgerloven § 8 videreføres slik den er i dag. Opplistingen i statsborgerforskriften § 4-2 når søkeren anses å ha tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk videreføres slik den er i dag. Utvidelsen av timetallet fra 300 til 600 timer er i tråd med at rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i introduksjonsloven utvides fra 300 til 600 timer.

For de øvrige søkerne som ikke er omfattet av rett til gratis opplæring etter introduksjonsloven, skal gjennomføringskravet fortsatt være 300 timer.

Unntaket fra vilkåret om gjennomført norskopplæring for dem som tidligere har fått fritak fra plikten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, jf. statsborgerforskriften § 4-3 nr. 1, videreføres slik det er i dag. Det samme gjelder unntaket i statsborgerforskriften § 4-3 nr. 2 for søkere som av helsemessige eller andre tungtveiende årsaker er ute av stand til å delta i og gjennomføre norskopplæring.

### 8.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvidelse av gjennomføringskravet vil ikke innebære administrative eller økonomiske konsekvenser, jf. redegjørelsen under punkt 7.5.

## 9 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

### 9.1 Endringer i introduksjonsloven

*Til § 2 første ledd ny bokstav e:*

Første punktum i bestemmelsen fastsetter at personer som får fornybar oppholdstillatelse i henhold til utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, annet ledd eller tredje ledd, har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram. Det er likevel en forutsetning at personene har behov for grunnleggende kvalifisering. Ettersom dette er personer som ikke har fått oppholdstillatelse på grunnlag av søknad om beskyttelse så skal de ikke bosettes, og for denne gruppen vil retten og plikten til deltakelse gjelde i to år fra det tidspunkt det er gitt ny tillatelse etter bestemmelsene som er nevnt ovenfor.

Dersom en person som får oppholdstillatelse i henhold til utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, annet eller tredje ledd tidligere har hatt en tillatelse som har gjort at vedkommende har vært omfattet av personkretsen for introduksjonsprogrammet, for eksempel som familiemedlem til personer med tillatelse som nevnt i introduksjonsloven § 2 bokstav a – c, vil den nye tillatelsen ikke gi rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram på nytt.

Bestemmelsens andre punktum fastsetter at for personer som nevnt i første punktum er fristen for retten og plikten til å delta i introduksjonsprogram to år fra det tidspunktet det er gitt tillatelse på et av grunnlagene som er nevnt i bestemmelsen.

Det vises for øvrig til kapittel 5.

*Til § 2 andre ledd:*

Bestemmelsen fastsetter at for personer som nevnt i § 2 første ledd ny bokstav e er det ikke krav om at vedkommende skal være bosatt etter avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen.

Det vises for øvrig til kapittel 5.



*Til § 17 første ledd:*

I § 17 første ledd utvides retten og plikten til deltakelse i gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap til 600 timer. Dette gjelder for utlending mellom 16 og 55 år som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, eller kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon etter utlendingsloven § 34. § 17 annet ledd innbærer at personer mellom 55 og 67 år nevnt i første ledd bokstav a eller b får rett, men ikke plikt, til å delta i 600 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Utvidelsen av timetallet fra 300 timer til 600 timer gjelder kun personer som blir omfattet av § 17 første og annet ledd etter at lovendringen har trådt i kraft.

Unntatt fra utvidelsen av plikten vil være arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-/EFTA-området og deres familiemedlemmer over 16 år. De har i dag plikt til å gjennomføre 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap, uten rett til gratis opplæring. Arbeidsinnvandrere som kommer til Norge i henhold til EØS-/EFTA-regelverket vil fortsatt verken ha rett eller plikt til opplæring etter introduksjonsloven.

Personer som består obligatorisk avsluttende prøve før hun eller han har gjennomført 600 timer pliktig opplæring, kan søke om fritak fra plikten i henhold til forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 3.

Det er kommunenes plikt å sørge for at opplæringen består av 550 timer opplæring i norsk og 50 timer opplæring i samfunnskunnskap på et språk innvandreren består.

Det vises for øvrig til kapittel 4.

*Til § 18 annet ledd:*

I § 18 blir annet ledd endret som følge av utvidelsen av retten og plikten til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommunen pålegges å gi tilbud om ytterligere gratis opplæring i norsk til personer som omfattes av § 17 første og annet ledd innenfor rammen av 2 400 timer, dersom vedkommende har behov for det. Den totale timerammen vil fremdeles være 3000 timer. Kommunene kan kreve at deltakere gjennomfører tester for å fastslå om det er behov for opplæring utover 600 timer. Dette er tester som brukes underveis i opplæringen, ikke avsluttende obligatoriske prøver, jf. § 19

Det vises for øvrig til kapittel 4.

*Til § 19 nytt annet ledd:*

I § 19 nytt annet ledd pålegges deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap å gå opp til obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap. Dette kravet gjelder deltakere i opplæringen som er omfattet av rett og plikt til opplæring etter § 17 første ledd i introduksjonsloven. Det er den enkelte deltaker selv som etter samråd med lærer avgjør når han eller hun skal meldes opp til avsluttende prøve.

Det vises for øvrig til kapittel 3.

*Til ny § 23:*

§ 23 første ledd fastsetter at fylkesmannen har kompetanse til å føre tilsyn med kommunenes forvaltning av introduksjonsprogram og -stønning, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og NIR. Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunenes oppfyllelse av plikter etter kapitlene 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd. Bestemmelser i lov og forskrift som gir individuelle rettigheter eller stiller krav til innholdet i tjenester, innebærer alle plikter for kommunen. Det inngår som en del av tilsynet at fylkesmannen skal kunne kontrollere at kommunen følger saksbehandlingsreglene ved tildeiling av de nevnte tjenestene, enten disse følger av introduksjonsloven kapittel 5 eller forvaltningsloven.

Annet ledd fastsetter at tilsynet skal skje i samsvar med bestemmelsene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 10A. Henvisningen til kommuneloven innebærer en presisering om at fylkesmannen skal føre et lovlig tilsyn med kommunens virksomhet. Kommunelovens sentrale prinsipper om statlig tilsyn med kommunesektoren har kun betydning for kommunepliktene. Hjemmel for tilsynsmyndighetenes innsynsrett, pålegg, samt hjemmel for fylkesmannens samordning av det statlige tilsynet med kommunene følger av kommuneloven kapittel 10 A, §§ 60c-60e.

Tredje ledd fastsetter at departementet kan gi nærmere bestemmelser om tilsynets innhold.

Det vises for øvrig til kapittel 6.

*Til ny § 24*

En plikt til å føre internkontroll innebærer at kommunene må sikre egenkontroll og bedre styring av sine oppgaver etter introduksjonsloven. Tilsynsmyndigheten skal kunne innrette tilsynet mot kommunens internkontroll og bidra til at egenkontrollen forbedres.

Det vises for øvrig til kapittel 6.

Nåværende §§ 23, 24, 25 og 26 blir nye §§ 25, 26, 27 og 28.

## 9.2 Endringer i statsborgerloven

*Til § 8:*

Gjennomføringskravet som vilkår for innvilgelse av søknad om norsk statsborgerskap endres i tråd med utvidelsen av rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17. Gjennomføringskravet er i samsvar medplikten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 og 300 timer for de øvrige søkerne. Gjennomføringskravet kan alternativt oppfylles ved dokumentasjon av tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, dette endres ikke. Det gjøres heller ikke endringer i unntakene fra kravet om gjennomført

norskopplæring regulert i statsborgerforskriften § 4-3.

## 9.3 Ikrafttredelse

Departementet foreslår at endringene i introduksjonsloven og statsborgerloven skal tre i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Det tas sikte på at endringene i introduksjonsloven § 2 trer i kraft og gjelder for personer som får oppholdstillatelse etter 1. juli 2011.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven.

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven

#### I

I lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) gjøres følgende endringer:

§ 2 første ledd ny bokstav e skal lyde:

*e) fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, § 53 annet ledd eller § 53 tredje ledd. For personer som nevnt i første punktum gjelder retten og plikten til å delta i introduksjonsprogram i to år fra det tidspunkt det er gitt oppholdstillatelse på grunnlagene som er nevnt.*

§ 2 andre ledd skal lyde:

Retten og plikten til deltakelse i introduksjonsprogram gjelder bare for personer som er bosatt i kommunen i henhold til særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen. Kravet om særskilt avtale gjelder likevel ikke for personer som nevnt i § 2 første ledd bokstav d eller e.

§ 17 første ledd skal lyde:

Retten og plikten til deltakelse i gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap i til sammen 600 timer gjelder for utlending mellom 16 og 55 år som har fått

- oppholdstillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, eller
- kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon etter utlendingsloven § 34.

§ 18 annet ledd skal lyde:

Kommunen skal så snart som mulig og innen tre måneder etter at søknad om deltakelse blir fremsatt, sørge for tilbud om ytterligere gratis opplæring i norsk til personer som omfattes av § 17 første og annet ledd innenfor rammen av 2 400 timer, dersom vedkommende har behov for det. Kommunen kan kreve at vedkommende gjennomfører tester for å fastslå om det er behov for slik opplæring. Kommunenes plikt etter dette leddet gjelder i fem år fra det tidspunktet retten eller plikten til deltakelse i opplæring i

norsk og samfunnskunnskap inntreffer, jf. § 17 femte ledd.

§ 19 nytt annet ledd skal lyde:

*Utlending med rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 første ledd har plikt til å ta en avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap. Departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om innholdet i og gjennomføringen av en slik prøve.*

Nåværende annet, tredje og fjerde ledd i § 19 blir nytt tredje, fjerde og femte ledd.

Ny § 23 skal lyde:

*Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter etter kapitlene 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd.*

*Reglene i kommuneloven kapittel 10 A gjelder for tilsyn etter første ledd.*

*Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om tilsynet.*

Ny § 24 skal lyde:

*Kommunen skal føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter kapitlene 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd er i samsvar med krav fastsatt i loven. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller denne plikten.*

*Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om plikten til å føre internkontroll.*

Nåværende §§ 23, 24, 25 og 26 blir nye §§ 25, 26, 27 og 28

#### II

I lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerkap (statsborgerloven) gjøres følgende endring:

§ 8 skal lyde:

For søkere mellom 18 og 55 år er det et krav å ha gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring eller dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. *For søkere mellom 18*

*og 55 år som er omfattet av plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven er det et krav at de må ha oppfylt sin plikt etter loven.*

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om kravet om gjennomført norskopplæring, herunder om unntak, og om kravet om tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk.

### III

Endringene i introduksjonsloven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Endringene i intro-

duksjonsloven §§ 17 første ledd, 18 første ledd og 19 nytt annet ledd gjelder personer som kommer inn i personkretsen for rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter at loven trer i kraft.

Kravet om gjennomført norskopplæring i statsborgerloven § 8 gjelder kun for søknader om norsk statsborgerskap som er fremmet etter 1. september 2008.

